

# ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA (1)

Por FRANCISCO MURILLO

*SUMARIO: 1. Historicidad de la distinción.—2. Administración y Estado de Derecho.—3. La crisis actual.—4. El aspecto internacional.*

1. Si descendemos del plano abstracto y general del poder político en la plenitud de sus manifestaciones —en el que tendría su lugar propio el debatido e interminable problema de la división o separación de poderes— a un plano más estricto y limitado, a saber: el de la actuación del ejecutivo, hallamos en él, respaldada con toda la autoridad de una larga tradición científica, legislativa y jurisprudencial, la distinción entre actos de gobierno y actos de administración. La distinción, como en tantas otras ocasiones, tiene su origen en un puro azar de matiz técnico procesal. De las cuestiones litigiosas que, en efecto, se plantean ante esa pieza maestra del Derecho administrativo que es el Consejo de Estado francés, hay algunas en las que el citado organismo se inhiere por estimarlas allende el campo administracionista e insertas en un terreno menos preciso y reglado, político en suma. Sin duda, la diferenciación entre Administración y Política tiene un alcance más amplio y profundo que ésta, al cabo mera distinción técnica, entre actos de gobierno y actos de administración. Es claro que si todos los actos de gobierno son políticos, la política no es sólo actos de gobierno. Pero es asimismo cierto que la distinción nos sirve para contraseñar una etapa —y una etapa muy lograda— en el proceso histórico de las relaciones entre Política y Administración. Todo un noble cortejo de soluciones especulativas y de decisiones jurisprudenciales sigue la distinción clásica, tratando de aclararla, darle fundamento y, sobre todo, acomodarla en cada caso a la situación concreta en que nace. Ya es el maestro HAURIOU quien traza una línea movедiza entre una y otra clase de actos del ejecutivo, calificando de actos administrativos aquellos que se refieren a la realización cotidiana de los servicios públicos, y de actos de gobierno a los

---

(1) Comunicación presentada en la sesión inaugural del *Seminario sobre problemas actuales de la Administración Pública*, del Instituto de Estudios Políticos, el 2 de febrero de 1951.

que se refieren a las situaciones excepcionales que exigen decisiones a tono con las necesidades momentáneas de la comunidad; línea que se desplazará hacia arriba o hacia abajo en función de lo que en cada momento se estime de vital y excepcional importancia para la subsistencia de la sociedad organizada (2). Ya es el propio Consejo de Estado, que acaba resolviendo el problema con una enumeración de aquellas operaciones ejecutivas que considera fuera de su órbita jurisdiccional por estimarlas políticas. Ya es, en fin, más modernamente, GASPARRI, que sólo admite un criterio de disyunción al clasificar las funciones todas del Estado: funciones políticas, caracterizadas por ser decisiones espontáneas, originarias y autónomas, y funciones administrativas, determinadas por implicar siempre una obediencia heterónoma, enraizada en círculos más altos, estos ya del campo político (3).

Ahora bien, decíamos que tanto la distinción como toda la literatura oficial y particular vertida en su torno, era reflejo de una etapa —sólo de una etapa— en el proceso histórico general del juego Política-Administración. El mismo dato de que, aun en el seno de esta concepción, la frontera a trazar entre las dos clases de actos del ejecutivo sea una línea movediza y cambiante, a tono con las circunstancias del *hic et nunc*, sirve para revelarnos el profundo condicionamiento histórico del problema. Pero es que, además, aquí, condicionamiento histórico significa también condicionamiento político. No se trata sólo de que las respuestas al problema de la delimitación entre Política y Administración sean respuestas históricas, sino que también lo es el planteamiento en sí mismo. Y acaso hoy nos diga más cosas el problema mismo que su cortejo de soluciones, como nos interesa más la imagen tensa del arquero que el relato de los blancos que hizo o dejó de hacer. El planteamiento de la cuestión obedeció, en efecto, a un hecho político y, como tal, a la vez histórico; a saber: con intención claramente política se trataba de sustraer al campo inestable y mudadizo de la política una zona, para neutralizarla, desinfectarla de todo virus político y dejarla vivir una vida aséptica y monótona fuera de toda *agonía*. Pese a sus resultados, aparentemente antipolíticos, la intención con que se hacía esto era política, al igual que era belicista la intención que llevaba a propugnar la neutralización de Suiza o Bélgica en el campo internacional. Las dificultades de delimitación que por una centuria fatigaron a los autores de uno y otro campo, surgían *ex natura rei*, porque de suyo, por su mismo cariz, era imposible resolver *a priori* y en el campo especulativo, una cuestión cuyo lugar adecuado era el terreno de la realidad política concreta. Aun aceptando el principio de la zona neutral, la relación entre

(2) HAURIUO: *Précis de Droit Adm. et Dr. Pub.*, 11.<sup>a</sup> ed., págs. 14 y 15.

(3) GASPARRI: *Note introduttiva al diritto amministrativo*, en «Rassegna de diritto pubblico», abril-junio, 1949, págs. 54 y sigtes.

Administración y Política era, como hemos visto, una relación dinámica, cambiante en función de esa variable independiente que es la forma e intensidad de ejercicio del poder político en cada caso y momento. A la postre, la última palabra de la diferenciación en el terreno especulativo, habrá de depender de lo que se entienda por política. No será igual aceptar el consabido concepto de SCHMITT, apoyado en la disyunción amigo-enemigo, que aceptar el del Prof. CONDE, como la organización autónoma del obrar común de los hombres, partiendo de una idea determinada del derecho, conforme a un plan y dentro de un espacio concreto (4). Si en el primer caso el problema radicaré en ver qué actividades públicas caen ya fuera de la discriminación fundamental de enemistad; en el segundo, será preciso dictaminar dónde y en virtud de qué calidades termina el plan político y da comienzo el plan administrativo. Con ello, sólo queremos indicar que el no plantearse previamente y *a radice* el problema de la política, es una de las dificultades de principio que lastran irremisiblemente todo intento de delimitación.

La historia por un lado, la política por el otro, cercan por igual el problema y son las dos únicas vías de acceso que nos pueden permitir la penetración en su entraña. Mejor aun: sólo las formas históricas de ejercicio del mando político pueden iluminarnos la perspectiva. Sólo la idea de que hay una perspectiva y de que uno es un observador colocado de antemano sobre unos supuestos, hace posible la hermenéutica histórica. Este tipo de conciencia histórico-político, es el que nos llevará a ver una cuestión de dinámica temporal concreta, no ya en las soluciones que pudieran brindarse, por ejemplo, para distinguir actos de gobierno y actos administrativos, sino en el hecho del planteamiento en sí mismo.

2. Advierte SANTAMARÍA cómo en el antiguo régimen no se puede distinguir entre Política y Administración. Los actos del príncipe y de sus funcionarios se extienden por un ancho campo en que es imposible diferenciar parcelas con arreglo a este criterio. La actividad del *Polizeistaat* es ora política, ora simplemente administrativa, sin que ningún criterio objetivo ni subjetivo permita su encasillamiento (5). Ello es posible porque, de un lado, la Administración no es todavía lo suficientemente complicada como para exigir una especie de fanal de aire inmóvil, que preserve de huracanes políticos su delicado mecanismo; de otro, porque el mando político en manos del monarca absoluto no es

(4) Vid. C. SCHMITT: *Der Begriff der Politischen*, 3.ª ed., 1933 (hay traducción española); F. J. CONDE: *Teoría y sistema de las formas políticas*, 1.ª ed., 1944, páginas 85 y sigtes.

(5) SANTAMARÍA DE PAREDES: *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, 1899, pág. 33.

aun, mejor dicho no se estima aun, como un poder casi demoníaco, de cuya contaminación hay que preservar algunas porciones de la vida pública. Por el contrario, la efusión generosa del carisma regio hasta las venillas que hoy llamaríamos administrativas del Estado, vivifica la entera actividad del poder. No hay distinción entre Política y Administración porque para todos los actos del Estado rige una tabla de valoraciones que no son políticas ni administrativas, sino que las trasciende a ambas. La relación del funcionario con el monarca absoluto no cabría decir a punto fijo si es política o administrativa; a veces, parece de un tipo, a veces, del otro, a veces, en fin, no sería susceptible de ser encuadrada exactamente en ninguno de los dos. Por otro lado, el súbdito ve en el funcionario regio que actúa en el más humilde menester administrativo una encarnación de la corona, y, por tanto, del poder político; mientras hay casos en que el monarca cumple, por un modo que hoy llamaríamos administrativo, importantes funciones de porte político. Pensamos, v gr., en el nombramiento y destitución de los funcionarios más elevados, que, a su vez, tienen ante el monarca una responsabilidad las más de las veces administrativa. ROHATYN ha podido decir que el Estado policía es un Estado de derecho natural, es decir, apoyado en valoraciones más altas que las del simple ordenamiento jurídico y político positivo (6).

Ahora bien, esa infraestructura que es el complejo administrativo subyaciendo en el edificio del Estado, se va complicando cada vez más, acompasándose al ritmo creciente de complicación de la vida económica y social. Las relaciones cotidianas y regulares entre gobernantes y gobernados —que en un sentido técnico van a configurar más tarde los llamados actos administrativos del ejecutivo— cobran un volumen considerable y empiezan a perfilarse los servicios públicos. Al propio tiempo, en el terreno ideológico de la política, se está produciendo una transformación en el sentido de cohibir el ejercicio arbitrario del mando político, rigurosamente paralela a una concepción distinta de la política. Se cae en la cuenta entonces de que es preciso independizar la marcha de los servicios públicos e incluso asegurarla, frente a las posibles oscilaciones de los asuntos de gobierno. El crecimiento incontenible del Estado moderno, con la consiguiente extensión del delicado sistema de los servicios públicos, plantea el problema de independizar la Administración de la vida política del país. Aunque la expresión tiene esa equivocidad constitutiva de casi todos los términos de nuestro léxico, podemos decir que nos hallamos en el ámbito del Estado de derecho, que está en vías de perfecta realización cuando aparece el Estado constitucional de partidos. Como ha dicho el Prof. ROYO-VILLANOVA no debe

(6) *Rechtsstaat und Polizeistaat als historische Typen*, Zeit. für öff. R., 1931, págs. 429 y sigtes.

confundirse el Estado de derecho con el Estado liberal, pero sin duda con esta modalidad histórica logra aquél su más acabado cumplimiento. Por un lado, el sistema queda montado sobre la posibilidad de cambio en el partido al frente del Gobierno, con el consiguiente cambio de programa y de lo que la doctrina italiana llama *indirizzo* político (7). Se considera necesario entonces poner un límite a la mutación; sustraer la delicada relojería administrativa a los cambiantes *indirizzi* políticos, salvando así la estabilidad de una parte de los asuntos públicos del país, cuya necesidad y forma de gestión, exigen una protección frente a la lucha ideológica de los partidos. Por otra parte, la misma necesidad de dividir el trabajo va produciendo consecuencias en orden a diferenciar los órganos en políticos y administrativos. Así, cuando el ministro se ve obligado a defender «su política» ante el Parlamento, el continente se ve en la necesidad de acoger el ejemplo británico del subsecretario para que aquella actividad política no interrumpa la gestión cotidiana de los asuntos corrientes —administrativos en sentido estricto— del departamento (8). La profesionalización del funcionario, el que éste mantenga con el Estado una relación de tipo rigurosamente administrativo, y el que a su vez para el súbdito —ahora ciudadano— exista la posibilidad de una faceta administrativa químicamente pura del Estado, son simples consecuencias de ese afán por buscarle a la Administración una zona donde pueda desarrollarse un vuelo tranquilo por debajo de la atmósfera horrascosa de la contienda política diaria.

Ahora bien, esta situación está condicionada por una determinada concepción de la Política y del Estado. No vamos ahora a analizar una vez más los supuestos del Estado de derecho liberal. Ya han sido ejemplarmente señaladas sus etapas: separación radical del fuero interno y externo y acentuación del primero frente al segundo; translación de lo religioso a la esfera de la libertad privada; transformación progresiva de la ley como decisión y mandato, en norma externa y medio técnico para enfrenar al Estado y sujetar a cálculo el manejo del poder político; legalización general y conversión del Estado en *machina legislatoria*. El Estado mismo es un aparato cuya neutralidad se trata de dejar siempre a salvo (9). La decisión espontánea, el mando político en la plenitud de su significado, queda reducida a su más mínima expresión. Al cabo, la política en su genuino sentido creador y transformador viene a ser

(7) Vid., por ejemplo, PERTICONE: *Regime politico ed ordinamento giuridico*, «Riv. Internazionale di fil. der diritto», 1934; CHIARELLI: *Il concetto di regime nel diritto pubblico*, «Archivio giuridico», 1932; VIRGA: *Libertà giuridica e diritti fondamentali*. Milán, 1947; págs. 226 y sigtes.

(8) Para una consideración minuciosa y técnica de estos puntos, remito a un excelente trabajo de F. GARRIDO FALLA de próxima aparición, y de donde tomo algunas de las ideas aquí expuestas.

(9) CONDE, op. cit., págs. 191 y sigtes.

algo vitando porque puede hacer adolecer de irregularidad el artificioso mecanismo. El Estado neutro y agnóstico es sólo como un panal, todo lo estático posible, para que en sus celdillas aniden los seres que llevan consigo el poder de su intimismo personal: los ciudadanos. Y si se trata de neutralizar la vida entera del Estado, considérese cuán alto grado de neutralización será preciso conseguirle a ese aspecto delicado que ya se llama rigurosamente Administración. Aquí es necesario extremar el cuidado. El régimen jurídico de la Administración en el Estado de derecho es como una excrescencia patológica que nos muestra, exagerados por la hinchazón, los rasgos del tejido sano. El sistema de la Administración con su complejo de resortes jurídicos y fiscalizaciones, significa la realización excelente de la idea más cara al Estado de derecho liberal: la protección de los intereses del individuo frente a toda intromisión de los poderes públicos, mediante una tabla de derechos públicos subjetivos. Ello ha llevado a autores de nota, como HUBER y FLEINER, a considerar como rasgo esencial y casi único del Estado de derecho, la existencia de un bien ordenado sistema de justicia administrativa, reduciendo el problema entero del Estado de derecho a una simple cuestión de derecho administrativo (10).

En el acabado cuadro del sistema se producen, sin embargo, de vez en cuando fisuras, impuestas por las circunstancias, que permiten ver un abismo de dificultades insolubles con los instrumentos al uso. Cuando el Presidente JACKSON instaura en la Administración norteamericana el «sistema de botín» (*Spoils system*), aparece dentro del juego mismo del régimen de partidos, una valoración política diferente. El convertir la Administración en la nómina del partido triunfante, que en 1832 el senador MARCY resume en la frase: «El botín pertenece a los vencedores», significa un reconocimiento implícito de que los valores propios de la Política han de ser también buenos para la Administración (11). Al puro tecnicismo neutral, se opone aquí un criterio político, trasladándose el partido íntegro, con su programa y sobre todo con sus hombres, no sólo al campo del *indirizzo* político, sino hasta los escalones más subordinados del antiguo terreno de la asepsia política. También la historia de la Administración española, aunque con origen y alcance distintos, podría decirnos algo en este sentido. Sin embargo, en todo caso, la propia fuerza expansiva interna del régimen acabó por ahogar estos brotes tenues, por donde despuntaba la irrefrenable dialéctica interna de las circunstancias. Más adelante, éstas habrían de imponerse, pero, como siempre, desde arriba, desde la órbita de la concepción del Estado y de la política.

(10) P. BODDA: *Lo Stato di Diritto*, Milán, 1935, pág. 13.

(11) Vid. S. ROYO-VILLANOVA: *La idoneidad de los funcionarios públicos*, discurso apertura de la Universidad de Madrid, 1947, págs. 34 y sigtes.

3. En efecto, al derrumbarse con estrépito los supuestos que sostenían todo el andamiaje del Estado de derecho liberal, se viene también abajo la delimitación rigurosa de los campos político y administrativo, y el afán consiguiente por buscarle a la Administración una zona de operaciones políticamente neutra. Pierde alcance doctrinal y práctico la distinción a que aludíamos al principio entre actos de gobierno y actos administrativos, y el régimen de los funcionarios cobra peculiares características. En cierto modo hay una regresión a la situación primitiva. Entramos en un período de confusión. Al antiguo, neto deslinde orgánico y objetivo, sucede ahora una curiosa mezcla de actividades y órganos, en la que acaso sería posible señalar una doble corriente, sin perder de vista que al señalarla estemos acaso todavía apoyados en los supuestos que condicionaban la situación anterior. Al desaparecer la democracia liberal de partidos, hay, por un lado, un intenso teñido político del esqueleto entero de la Administración; el funcionario ha de poseer una activa y expresa adhesión política al régimen, y el más sencillo menester administrativo se ve como transido por los fines totales políticos que el nuevo tipo de Estado coloca en el frontispicio de su propia fábrica. Ello tiene, claro está, la contrapartida de que al no ofrecerse al ciudadano una faceta estatal puramente administrativa, puede aplicar criterios de valoración política para enjuiciar actividades que antaño se medían sólo con un módulo técnico o jurídico; en cierto modo cabría decir que la suerte del régimen se juega cada vez que un funcionario, por modesto que sea, oprime *coram populo* cualquier resorte de la maquinaria. Así, a cambio de una mayor cohesión y superior unidad en la vida del Estado, se hace mucho más difícil la marcha política, porque ya no es posible sacudir sobre una Administración autónoma ciertas culpas, lo que permitiría un mayor desembarazo político. Asimismo, el que la relación del funcionario con el Estado pase a teñirse políticamente, puede significar en algún caso una atenuación del sistema de responsabilidades, ya que admitir el error o infracción del funcionario, pudiera parecer en cierto modo admitir el error o infracción del régimen mismo, por el principio esencial de la solidaridad política.

Por otra parte —y esta es la segunda de las corrientes que señalábamos—, como consecuencia del proceso de centralización, connatural a este tipo de Estado, los organismos supremos del ejecutivo recaban para sí asuntos a todas luces cotidianos y regulares, anteriormente en manos de la infraestructura administrativa. Y si los ministros antes estaban sujetos a un tipo de responsabilidad política, por ejemplo, ante las Cámaras, ahora están más bien en una especie de relación administrativa ante un superior jerárquico.

La antigua delimitación se ha convertido en mezcla, por tal manera,

que si la Política desciende hasta las últimas ramificaciones administrativas, por otro lado, pasan a ser administrativos órganos y actividades que antaño no se hubiera vacilado en calificar de políticos.

A la vista de esta situación de crisis en el tradicional deslinde entre Política y Administración es como únicamente cabe hoy plantearse el problema de sus relaciones: desde nuestra situación histórica concreta y desde nuestro tipo de Estado. Ahora bien, la crisis, como toda crisis, implica que aun no se cuenta con criterios muy seguros para manejarse entre las realidades. Esta es la tarea que a partir de nuestra altura política histórica, habrán de emprender una ciencia de la Política y una ciencia de la Administración conscientes de su responsabilidad. Una vez más en el horizonte del derecho público emerge el alto promontorio de la política histórica, indicando un nuevo camino a roturar.

4. Quiero, por último, y como de pasada, aludir a un problema conexo que las circunstancias plantean hoy con singular urgencia. Reducido a sus términos más simples, es el siguiente: De igual modo que la Política ha venido teniendo su ámbito propio en las fronteras nacionales, la Administración pública y su ciencia correspondiente, son una administración y una ciencia nacionales. Ahora bien, al irse desplazando el centro de gravedad de lo político hacia zonas cada vez más amplias, indudablemente supernacionales, queda por ver en qué situación va a quedar el régimen de la Administración cuando se avance en este proceso. En otras palabras, a las formas políticas regionales o universales ¿qué tipo de Administración va a corresponder? ¿Habrá que arrojar por la borda los viejos aparatos administrativos nacionales para sustituirlos por otros de superior alcance territorial? Y sobre todo, ¿servirá la técnica lograda con el uso y experiencia nacionales para superar su confinada esfera?

La subsistencia de las naciones como entidades administrativas autónomas dentro de un mismo régimen político, posible sin duda en el terreno de los principios, habrá de plantear, sin embargo, gravísimas cuestiones, a la vista sobre todo de la profunda heterogeneidad de sus diferencias, y a la exigencia de uniformidad que las condiciones sociales, y sobre todo económicas del mundo, plantean cada día con mayor urgencia.

La dificultad se agrava si se tiene en cuenta que la Administración no sólo ha sido nacional por su ámbito y por su estilo, sino que en razón a su nacimiento y desarrollo histórico ha sido un instrumento muy importante del nacionalismo. El reducto de la Administración ha sido una de las principales armas con que ha contado el Estado nacional para erigirse como unidad polémica frente a otras entidades análogas y yuxtapuestas.



Desde la idea del funcionario como servidor de un amo, a quien debe fidelidad y lealtad, hasta el complejo ritual administrativo de las fórmulas y juramentos, pasando por la educación burocrática de cuño típicamente nacionalista, el sistema entero de la Administración pública rezuma por todos sus poros, en cada país, los rasgos del más puro nacionalismo.

Hasta ahora los contactos administrativos internacionales han conseguido buenos resultados. Pero no perdamos de vista su aspecto parcial y relativamente poco importante. Mas si las circunstancias políticas oprimen y fuerzan a engranar entre sí a las Administraciones nacionales, ¿será posible que el vasto mecanismo resultante pueda marchar sin destruirse o al menos sin emitir estridentes chirridos? Naturalmente que la solución de este problema exige la solución previa del problema político que, fuerza es reconocerlo, no se halla muy adelantada; pero en todo caso, una ciencia administrativa, a la altura de su misión, deberá correr a plantearse y resolver las cuestiones que esta situación hace surgir.

